

**Dialog, kunskapsutbyte
och samverkan –
om genomförandet av
den nationella
godstransportstrategin**

**PM
2020:9**

**Dialog, kunskapsutbyte
och samverkan –
om genomförandet av
den nationella
godstransportstrategin**

**PM
2020:9**

Trafikanalys

Adress: Rosenlundsgatan 54
118 63 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 20

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Mattias Viklund

Publiceringsdatum: 2020-12-15

Förord

Regeringen presenterade i juni 2018 en nationell godstransportstrategi – Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter.¹ Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen följa upp strategins genomförande under perioden 2018–2022, samt att redovisa en delutvärdering år 2020 och en slututvärdering år 2022.

Denna PM är ett underlag till delutvärderingen.

Huvudförfattare till denna PM är Hans ten Berg. Projektgruppen har i övrigt bestått av Tom Andersson och projektledare Eva Lindborg.

Per-Åke Vikman

Avdelningschef

Östersund, december 2020

¹ (Regeringskansliet 2018)

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning.....	7
2 Strategier – ett sätt att styra	9
2.1 Samverkan centralt för genomförandet av strategin	10
3 Medlemmarna positiva till rådet men vill se tydligare processer	11
3.1 Rådets arbete under 2020	12
4 Positiv respons hos godsaktörer men ingen förändring	15
5 Medieanalys	19
6 Tidigare samverkan inom godstransportsektorn	21
7 Godstransportstrategin i en internationell kontext.....	23
8 Styrning på europeisk nivå påverkar den svenska godstransportstrategin	27
9 Diskussion.....	29
10 Referenser	33

Sammanfattning

Den svenska godstransportstrategins målsättningar överensstämmer i stora delar med målsättningarna i andra länders transportstrategier. Det innebär fokus på klimat och konkurrenskraft, men också på hållbarhet, effektivitet, överflyttningar till mer önskvärda trafikslag och digitalisering. I många avseenden är också den EU-gemensamma transportpolitiken inriktad på dessa mål.

Trafikanalys undersökningar visar att strategin är känd och uppfattas som viktig, angelägen och nödvändig av branschaktörerna. Trots det har strategin som sådan inte i någon större utsträckning påverkat aktörernas förändringsarbete. Resultaten visar också att branschaktörerna nu efterfrågar ett snabbare genomförande av strategins insatser.

Det nationella godstransportrådet utgör en viktig del för genomförandet av strategin, främst genom rådgivning och fördjupad samverkan. Trafikanalys intervjuer under hösten 2019 visade att rådsmedlemmarna förväntade sig tydligare processer och en mer rådgivande roll. Trafikanalys enkät till rådets medlemmar hösten 2020 visar att inte mycket förändrats beträffande rådets roll och arbetssätt. Strategins mediagenomslag var initialt stort men minskade snabbt redan sex månader efter lanseringen. Vår senaste analys visar att strategin är näst intill osynlig i media.

Denna PM visar att genomförandet av insatser skulle kunna kommuniceras tydligare och diskuterar om godstransportrådet skulle kunna nyttjas mer strategiskt i särskilda fokusområden.

1 Inledning

Regeringen presenterade i juni 2018 en nationell godstransportstrategi – Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter.² Trafikanalys har regeringens uppdrag att årligen följa upp strategins genomförande under perioden 2018–2022, samt att redovisa en delutvärdering år 2020 och en slututvärdering år 2022. Uppföljningarna avser genomförandet av godstransportstrategin. Den slutliga utvärderingen avser såväl genomförandet av godstransportstrategin som resultatet av arbetet med att genomföra strategin.³

Utvärderingen ska genomföras i relation till strategins syfte och övergripande inriktning, det vill säga att skapa förutsättningar för effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter, samt att arbetet ska bidra till att de transportpolitiska målen nås, att stärka näringslivets konkurrenskraft och att främja en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och sjöfart.⁴ Strategin innehåller 95 insatser, grupperade inom tre målområden,

- konkurrenskraftiga och hållbara godstransporter,
- omställning till fossilfria transporter samt,
- innovation, kompetens och kunskap.⁵

Därtill har ett flertal regeringsuppdrag och andra uppdrag aviserats inom ramen för strategin.⁶

Detta är en av tre underlagspromemorior till delutvärderingen där vi avser att beskriva arbetet med genomförandet av strategin. Vi har gjort det genom fem analyser som sammantaget bedömer arbetet med genomförandet:

- En teoretisk bakgrund som beskriver informella styrformer, såsom strategier.
- En återkommande intervju- och enkätstudie om godsaktörernas anpassning till strategin.
- En enkät till det nationella godstransportrådet om arbetet med genomförandet av strategin.
- En medieanalys som belyser hur strategin beskrivs i media.
- En jämförelse och analys av godstransportstrategier i andra länder samt hur EU:s godstransportpolitik påverkar genomförandet av den svenska godstransportstrategin.

² (Regeringskansliet 2018)

³ (Regeringen 2018)

⁴ (Regeringen 2018)

⁵ (Regeringskansliet 2018)

⁶ (Regeringen 2020)

2 Strategier – ett sätt att styra

Den statliga styrningen betraktas traditionellt som en vertikal hierarkisk kedja. De vertikala styrformerna bygger på detaljstyrning uppifrån och ned. I takt med att samhället blivit allt mer komplext har behovet av horisontell samverkan ökat, vilket lett till att informella styrformer i allt större utsträckning kompletterat den traditionella hierarkiska styrningen.⁷

Strategier kan vara ett exempel på informell styrning. Strategier tenderar att peka ut en önskvärd riktning och syftar till att öka förståelsen och legitimiteten för ett politikområde. Genom att få fler aktörer att samverka kring en fråga kan en strategi komplettera och förstärka den traditionella styrningen. Själva processen med att ta fram en strategi, att skapa samsyn kring en gemensam mål- och problembild, kan i sig bidra till en bredare förankring av frågan. Därigenom kan strategin påverka, ge resultat och få effekt, även om vägen dit går via samverkan, snarare än styrning genom lagar eller andra styrmedel. Strategistyrning kan på så sätt liknas vid nätverks- eller tillitsbaserad styrning.⁸

Det finns flera motiv för att styra med strategier.⁹

- Utforma och utveckla politiken.
- Göra politiken tydlig, skapa överblick och sammanhang.
- Kommunicera, övertyga och förankra.
- Markera långsiktighet.
- Höja statusen för ett område.

Den informella styrningens svaghet är att den kan verka otydlig, vilket kan försvåra och fördröja arbetet framåt, hindra beslut men också skapa ett negativt arbetsklimat.¹⁰ Informella styrformer, som exempelvis ett råd eller samordnare, är ofta tidsbegränsade, vilket skapar utmaningar att upprätthålla arbetet efter att den tidsbegränsade perioden avslutats.¹¹ Dessa utmaningar kan också göra det svårare att utvärdera effekterna av den informella styrningen, exempelvis samverkan.

⁷ (Statskontoret 2018)

⁸ Nätverksstyrning och tillitsbaserad styrning är exempel på Governance, som beskriver en pågående förskjutning i makt, inflytande, rollfördelning och styrningsformer i privat-offentliga relationer och mellan olika policynivåer. I begreppet ligger att statens roll förändras från hierarkiskt utövande av konstitutionell makt till att fungera som katalysator eller som samarbetspartner med särskilda resurser och förmågor. För att uppnå sina mål strävar statsmakten i högre grad än tidigare efter att involvera andra aktörsgupper som ideella organisationer, näringslivet och lokala, regionala eller internationella organisationer. (Vinnova 2015)

⁹ (Statskontoret 2018)

¹⁰ (Statskontoret 2019)

¹¹ (Statskontoret 2014)

2.1 Samverkan centralt för genomförandet av strategin

” Strategin är den första i sitt slag och är avsedd att vara en plattform för fortsatt samverkan inom godstransportområdet. De insatser som pekas ut i strategin föreslås av regeringen, men framgången i hela strategins genomförande är beroende av ett fortsatt ansvarstagande hos alla berörda aktörer och att dialog, kunskapsutbyte och samverkan kan fortsätta.”¹²

Den nationella godstransportstrategin är regeringens egen, men för att målen ska nås krävs att alla berörda aktörer tar ansvar utifrån sina verksamheter och dialog och samverkan. Regeringen skriver i strategin att det nationella godstransportrådet är en viktig del för genomförandet. Rådets roll är rådgivande, men också att bidra till att nå strategins målsättningar genom bland annat ett utvecklat samarbete. Regeringen har inom ramen för strategin också tillsatt en nationell samordnare för sjöfart och närsjöfart, som är nära kopplad till strategin. Samordnaren själv beskriver uppdraget som ”brett, och en god samverkan med myndigheter, branschen samt intresseorganisationer, kommer att bli en viktig faktor för att vi tillsammans ska nå målet om bättre nyttjande av sjöfarten.”¹³ Att tillsätta en samordnare är ytterligare ett informellt sätt att styra horisontellt, enligt Statskontoret.¹⁴

Samverkan, samarbete och dialog är en central del av genomförandet av den nationella godstransportstrategin och en viktig komponent för måluppfyllelsen ska lyckas. Regeringen betonar också vikten av att alla godsaktörer, inte bara medlemmarna i godstransportrådet, tar ansvar och samverkar i enlighet med målsättningen i strategin.

Samverkan kräver samtal om processen

Vanligtvis definieras samverkan som ett gemensamt handlande för att nå ett gemensamt mål. Samverkan är en process som på flera plan fordrar samsyn och dialog. Samverkansprocesser behöver också en formell struktur och tid för att lyckas. Ett lyckat samverkansprojekt bygger på att det finns gemensamma utgångspunkter och referensramar, att mål, principer och förhållningssätt noga diskuteras och att det finns organisatoriska och resursmässiga förutsättningar för samverkan. Utöver det är det också centralt att involverade personer är motiverad till samverkan.¹⁵

En viktig förutsättning för lyckad samverkan är tydlighet kring vad samverkan handlar om, det vill säga målet för samverkan, men också vilka roller de som ingår i samverkan har. Det är också viktigt att ansvarsfördelningen och frågan kring vem det är som styr samverkan klargörs. Andra påverkansfaktorer såsom olika kunskapstraditioner och professionella mål bör också diskuteras och klargöras. Kort sagt, samtal om samverkansprocessen behövs för att kunna samverka framgångsrikt.¹⁶

¹² (Regeringskansliet 2018)

¹³ (Trafikverket 2019)

¹⁴ (Statskontoret 2014)

¹⁵ (Danermark 1999)

¹⁶ (Danermark 1999)

3 Medlemmarna positiva till rådet men vill se tydligare processer

” Jag känner inte att det är arbetsgruppsmöten. Det är mer av föredragningar och presentationer, men sedan blir det inte någon återkoppling och uppföljning.”

Under hösten 2019 intervjuade Trafikanalys flertalet av de 18 ledamöterna i det nationella godstransportrådet. Rådsledamöterna var positiva till en långsiktig strategi på godstransportområdet. De tyckte att rådet gav dem ett tillfälle att komma med inspel utifrån deras kompetens och erfarenheter. Att medverka i rådet gav dem också en möjlighet att påverka i flera, för dem, viktiga frågor. De upplevde också en positiv anda på rådets möten och att föredragen som hållits var intressanta och relevanta.

Däremot ansåg flera ledamöter att mötena i för stor utsträckning präglades av information och att deras rådgivande roll ditintills inte fått så stort utrymme. Det föranledde en viss osäkerhet hos vissa rådsmedlemmar om vilken roll de egentligen hade på sammanträdena.

Osäkerheten kring sin rådgivande roll återspeglar sig i svaren på vem som bär ansvaret för genomförandet och vem som sätter agendan. Hälften av intervjupersonerna anser att det är regeringens ansvar medan andra hälften tycker det är allas ansvar.

Respondenterna gav uttryck för att processen för sammanträden upplevdes som oklar. Även om protokoll förs under mötena finns ingen officiell dokumentation, riktlinjer för arbetet, planer eller rapporter kopplade till det nationella godstransportrådet. Inte heller finns någon offentlig information om rådets agenda eller arbete på webbplatser hos Trafikverket (där godstransportrådets kansli är organiserat) eller regeringen.

” Vi har en dagordning varje gång och den är satt. Vi har ett litet inflytande. Vi kan mejla Regeringskansliet, men det är begränsat. Det är rätt förutbestämt. Jag vet inte vem som sätter agendan i praktiken, men det är klart att ordförande sätter tonen.”

Agendan för sammanträdena skickades också ut relativt sent. Flera ledamöter tyckte det var oklart hur man skulle lyfta upp frågor på agendan och vem som ytterst bestämde agendan.

Från att ha beskrivit sig som passiva i början gav respondenterna en bild att rådet med tiden blivit mer aktivt. Enskilda rådsmedlemmar har kommit med förslag om att hålla föredrag och workshop i syfte att fördjupa diskussionerna. Man tyckte också att rådskansliet gav större möjlighet att påverka agendan, efter diskussioner med några av rådsmedlemmarna.

Även om flera upplever att rådet lett till ökad kunskap och en början till nya samverkansformer är det samlade intrycket att mötena inte lett till konkreta åtgärder. Samtidigt är man medveten om att politiska processer tar tid och att arbetet med strategin är långsiktigt.

3.1 Rådets arbete under 2020

Under 2020 har rådet sammankallats vid fyra tillfällen, den 30 januari, 17 juni, 26 augusti och 12 november. På grund av pandemin ställdes det planerade sammanträdet in den 26 mars och ersattes med ett digitalt sammanträde den 17 juni om pandemins effekter på gods-transporterna. Dagordningar har bestämts en tid före varje möte. Sammanträdenas längd har legat på cirka två timmar. Det har funnits utrymme för aktuella eller övriga frågor. Flera workshops har hållits av rådsmedlemmarna själva.

Mötet den 30 januari handlade om godsstråk där bland annat resultat från en tidigare workshop redovisades samt en resultatredovisning om Trafikverkets arbete med planering för godstransporter. Trafikanalys redovisade också sitt regeringsuppdrag om e-handel och en företrädare för Postnord talade om e-handels hinder och möjligheter.

Den 9 juni hölls en särskild halvdags digital workshop om kompetensförsörjning och jämställdhet och mångfald. Två externa föreläsare tog upp ämnen som rådsmedlemmarna fick diskutera i grupper och sedan redovisa förslag på åtgärder.

Det digitala mötet den 17 juni dominerades av pandemins effekter på godstransporter, men även resultatet från workshoppen om kompetensförsörjning redovisades.

Mötet den 26 augusti hölls digitalt och avhandlade reflektioner från sammanträdet den 17 juni, men också en föreläsning om redundans och logistikkedjor. Eftermiddagen omfattade en workshop om kompetensförsörjning, en redovisning om arbetet med godstransporter i Fossilfritt Sverige, samt en lägesbild av pågående regeringsuppdrag kopplat till strategin.

Uppföljning av arbets- och samverkansformer i rådet

Trafikanalys skickade den 12 november ut en webbenkät till samtliga rådsmedlemmar. Enkätfrågorna var utformade efter de synpunkter på arbets- och samverkansformer som framkom i Trafikanalys intervjuer hösten 2019. Syftet med enkäten var att se om synen på rådets roll, arbetsformerna och medlemmarnas delaktighet förändrats under det senaste året. Totalt bestod enkäten av fem frågor. Fyra av dem kunde besvaras i fyra förutbestämda svarsalternativ. Den femte frågan var en öppen fråga där respondenten gavs möjlighet att tillägga något ytterligare med egna ord. Enkäten besvarades av 11 av totalt 18 rådsmedlemmar.

Enkätsvaren indikerar att rådets medlemmar upplever att rådets roll endast till viss del (sex medlemmar) blivit tydligare jämfört med ett år sedan. En medlem tyckte rådets roll blivit tydligare i liten utsträckning medan två medlemmar inte alls tyckte rollen blivit tydligare. Två medlemmar upplevde inte någon skillnad jämfört med ett år tidigare. Ingen anser att rådets roll förtydligats i stor utsträckning.

Fem av medlemmarna upplever att de idag till viss utsträckning är mer delaktiga och drivande i genomförandet av strategin jämfört med ett år sedan, medan fyra anser att det inte är någon skillnad. En medlem ansåg att den inte alls var mer delaktig och drivande jämfört med ett år sedan. En medlem ansåg att den var mer delaktig och drivande i stor utsträckning.

Fyra av medlemmarna anser i viss utsträckning att rådets mötesformer blivit inriktade mot mer konkreta och lösningsorienterade frågor det senaste året. Lika många anser att så är fallet i liten utsträckning. Två medlemmar tycker inte det är någon skillnad mot för ett år sedan. Ytterligare en medlem ansåg att man inte alls blivit inriktade mot mer konkreta och lösningsorienterade frågor.

Sex av medlemmarna anser att man endast i liten utsträckning diskuterat rådets arbets- och samverkansformer. De övriga fyra menar att man gjort så i viss utsträckning. En medlem menar att man inte alls diskuterat rådets arbets- och samverkansformer.

Åtta av rådets medlemmar har valt att svara på den sista frågan som gav möjlighet att med fritext lämna ytterligare kommentarer. En sammantagen bild av svaren är att medlemmarna efterlyser en tydligare framförhållning, planering och förberedelse av rådsmötena för att arbetet ska leda till djupare diskussioner. En rådsmedlem efterlyser en tydligare plan för vad man bör diskutera, vilket enligt rådsmedlemmen krävs för att diskussionerna ska leda till konkreta förändringar.

Andra synpunkter är att man upplever att det är svårt att påverka agendan för sammanträdena. De svarande vill se en mer rådgivande roll och att utvecklingen för de frågor som diskuterats under sammanträdena återkopplas tydligare till rådet.

På basis av Trafikanalys enkät ser vi att medlemmarna upplever att tydligheten kring roller, arbetssätt och arbetsuppgifter till viss del har stärkts, men bara marginellt. Mycket tyder på att de observationer Trafikanalys gjorde i djupintervjuerna hösten 2019 inte förändrats i någon större utsträckning och att önskemålen om en tydligare rådgivande roll och möjligheten att påverka kvarstår.

4 Positiv respons hos godsaktörer men ingen förändring

Trafikanalys har låtit genomföra en intervju- och enkätundersökning år 2019 och 2020 med syfte att beskriva godsaktörernas kännedom om och anpassning till nationella godstransportstrategin.¹⁷ Trafikanalys ville veta i vilken utsträckning aktörerna känner till strategin samt om de anpassat sin verksamhet eller sin samverkan på grund av den. Genom att upprepa undersökningen är det möjligt att se om aktörernas inställning och anpassning förändras över tid.

Enkäter skickades ut 2019 respektive 2020. Den första gången skickades enkäten till 175 mottagare och den andra gången till 165 mottagare. Mottagarna var väsentligt de samma. Svarsprocenten låg kring 25 procent, eller drygt 40 respondenter. Den största andelen av de svarande återfanns i kategorin industri- och varuägare (26 procent), åkerier och hamnar (vardera 23 procent) och lastbilscentraler (19 procent).

Intervjuer genomfördes både 2019 och 2020. Under 2019 intervjuades 12 personer. År 2020 intervjuades samma respondenter som år 2019 samt ytterligare åtta personer. Av de intervjuade tillhör åtta aktörskategorin "Industri och varuägare", vilken inkluderar handel, skogsnäring, entreprenörer och ren industri/producerande verksamhet. Tre tillhör kategorin "Offentlig aktör", vilken utgörs av regioner och kommuner, och fyra kategorin "Transportörer", vilken utgörs av åkerier, tågoperatörer och rederier.

Strategin känd och upplevs som viktig

När undersökningen genomfördes för första gången 2019 kände 80 procent av intervjupersoner och respondenter till strategin. År 2020 kände samtliga intervjupersoner och enkätrespondenter till strategin, men bara fem procent av intervjupersoner säger sig känna till den i detalj och endast två procent säger sig jobba efter den. Att samtliga nu känner till strategin kan bero på att de medverkat i förra undersökningen och därmed upplysts om strategin. Det mesta tyder dock på att intervjupersoner och respondenter som intervjuades föregående år inte har fördjupat sin kunskap kring strategin och dess innehåll.

Samtliga intervjuade aktörer har svarat ja på frågan om det är viktigt att det finns en godstransportstrategi. Här har svaret inte bara varit ett kort ja, utan intervjuade aktörer har verkligen understrukit strategins vikt; ett gemensamt och sammanlänkade dokument som bekräftar det strategiska arbete som utförs.

Bland enkätrespondenterna var det 78 procent som svarade att strategin är viktig, medan 22 procent inte hade någon uppfattning. Ingen svarade att den inte var viktig. En jämförelse med svaren på samma fråga 2019 visar att uppfattningen att strategin är viktig har blivit mer utbredd.

¹⁷ (WSP 2020a, b)

Strategin har inte lett till förändringar eller påverkat samverkan

De flesta respondenterna har genomfört eller planerar förändringar inom logistik och transport. En majoritet (75 procent) av aktörerna har dock inte gjort förändringar i sin verksamhet på grund av strategin. Affärsutveckling och förbättringsarbete inom ramen för ordinarie verksamhet är istället de svarandes viktigaste drivkraft. De vanligaste områdena för planerade förändringar är miljö, drivmedel, transporteffektivitet och ruttplanering, vilket på sätt och vis kan sägas ligga i linje med strategin. På frågan om de i framtiden planerar förändringar på grund av strategin svarar 28 procent ja, 44 procent nej, medan 28 procent är osäkra (totalt 61 intervju- och enkätsvar).

Samtidigt som majoriteten inte säger sig ha genomfört eller planerat förändringar i sin egen verksamhet uttrycker över hälften (54 procent) att de tror att strategin direkt eller indirekt kommer leda till förändring. Intervjusvar och enkäternas fritextsvar ger uttryck för att strategin bidrar till långsiktighet och underlättar för politiska beslut genom att strategin ger "godset" en starkare röst.

Drygt 20 procent av de tillfrågade uppgav i 2019 års undersökning att strategin direkt eller indirekt lett till mer samarbete inom transportsektorn. År 2020 hade den andelen ökat till drygt 30 procent. Andelen som svarade att strategin inte ledde till ökad samverkan minskade från 62 procent till 39 procent mellan 2019 och 2020. Andelen som svarade att de inte hade någon uppfattning ökade dock från 17 till 28 procent.

Strategin svagt förekommande i transportmyndigheternas arbete

I Trafikanalys arbete med uppföljning och utvärdering av genomförandet av strategin har vi noterat att den nationella godstransportstrategin sällan lyfts fram i transportmyndigheternas rapporter eller webbplatser.

När vi varit i kontakt med tjänstemän vid Trafikverket som arbetar med insatser utpekade i strategin har det framkommit att de ser en relativt svag koppling mellan strategin och genomförandet av deras arbete. Strategin har dock sannolikt bidragit till samverkan mellan myndigheter.

Svaren vi fått indikerar att samtliga tillfrågade kände till strategin, vissa mycket väl och samtliga tillfrågade såg också en koppling mellan sitt arbete och den nationella godstransportstrategin. Tre personer ansåg att strategin inte betytt något för deras arbete, och tre ansåg att strategin haft betydelse. I dessa fall handlade det om indirekt betydelse så som att ge "draghjälp", att strategin ökat kännedomen om arbetet eller att den påverkat indirekt genom målen i strategin. Fem av de tillfrågade hade haft samverkan inom ramen för den nationella godstransportstrategin, och två hade inte haft det.¹⁸

Trafikverkets arbete med inriktningsunderlaget för infrastrukturplaneringen är ett exempel där strategin skulle kunna vara en naturlig utgångspunkt för framtida prioriteringar.¹⁹ Ändå visar Trafikanalys genomgång att strategin sällan nämns direkt, varken i huvudrapporten eller i underlagsdokument, trots att föreslagna insatser ligger i linje med strategins syfte och ambitioner. Strategin omnämns vid ett fåtal tillfällen, bland annat kopplat till förslag om extra medel för informationsinsatser och kunskapshöjande insatser.

¹⁸ För vidare information se underlags-PM Effektiva, kapacitetsstarka och fossilfria godstransporter. Svaren redovisas tematiskt under respektive trafikslag.

¹⁹ www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planera-och-beslutsunderlag/inriktningsplanering/

Samtidigt så nämns strategin endast indirekt eller inte alls även om det rör sig om insatser kopplat till strategins centrala inriktningsområde konkurrenskraftiga godstransporter eller specifika insatser för strategin, som till exempel längre och tyngre lastbilar. Det bör samtidigt noteras att i regeringens direktiv till Trafikverket att ta fram detta underlag för inriktningsplaneringen²⁰ så anges inte målsättningarna från den nationella godstransportstrategin explicit som en gällande målbild. Strategin omnämns i direktivet som att "Även relevanta strategier och handlingsplaner som beslutats av regeringen och riksdagen ska beaktas i genomförandet av uppdraget..."

²⁰ Regeringsbeslut 2020-06-25 (I2020/01827/TP)

5 Medieanalys

Trafikanalys har vid uppföljningarna²¹ av den nationella godstransportstrategin år 2019 och 2020, genomfört medieanalyser för att bedöma strategins genomslagskraft. Sökord relaterat till den nationella godstransportstrategin och godstransportrådet har använts på Google, Google Nyheter och mediearkivet Retriever. Sökningar med samma ord har även gjorts på Twitter.

I Trafikanalys första delrapport gjordes en medieanalys som gav cirka hundra träffar, varav ett trettiotal var relevanta artiklar. De flesta relevanta sökträffarna var daterade till sommaren 2018 då godstransportstrategin och -rådet lanserades. Några artiklar återgav godstransportaktörers åsikt om strategin eller bildandet av godstransportrådet. Överlag var det positiva omdömen om strategin och det fanns ett stort intresse för samverkan kring målsättningarna i strategin.

I Trafikanalys uppföljning i mars 2020 gjordes en ny medieanalys. Denna gång blev det cirka 20 träffar, men få av dem var relevanta. Flertalet av dem var regeringens egna pressmeddelanden som beskrev insatser inom ramen för strategin, bland annat en handlingsplan om att flytta över gods till sjöfart.

I oktober 2020, drygt åtta månader sedan senaste analysen, har Trafikanalys gjort en tredje medieanalys. Sökorden "nationella godstransportstrategin" och "nationella godstransportrådet" i Google och Google nyheter gav cirka tio relevanta träffar i april och oktober 2020. Den enda träffen i Google nyheter var en krönika i Expressen från april 2020 som nämner strategin kopplat till dansk-tyska tunnelbygget under Fehmarn Bält. De övriga träffarna handlade om regeringens och stödpartiernas miljökompensation för järnvägstransporter samt Mälarpendeln.²² Båda ämnena återkom i flera tidskrifter.

Tidskriften Järnvägsnyheter nämner strategin när de kommenterar att regeringen tillsammans med stödpartierna Centerpartiet och Liberalerna vill förlänga och utveckla miljökompensationen för att flytta godstransporter från väg till järnväg. Samma nyhet blev en artikel på Sveriges Åkeritidning och tidningen Infrasverige. Nyheten omnämndes även i tidningen Proffs. Tidningen Dagens infrastruktur publicerade, den 3 september 2020, ett debattinlägg av Green Cargo, där de med utgångspunkt från strategin skrev att Sverige bör öka takten i att nyttja järnvägens potential fullt ut.

I ett inspel kopplat till Trafikverkets kommande inriktningsunderlag trycker Norrlands handelskammare på för att arbetet med nationella godstransportstrategins insatser för klimatsmarta och konkurrenskraftiga godstransporter ska fortsätta och påskyndas. Strategin omnämns också av Stockholms hamnar i en artikel om att få till stånd Mälarpendeln, vilket sägs vara i linje med ambitionerna i strategin. Inspelet härrör från ett pressmeddelande i samverkan mellan rederier och Stockholms hamnar och den återkommer också i tidningen Transportnet, Sjöfartstidningen och Dagens logistik. Strategin omnämns också i en artikel om e-handelsjätten Amazon på fackförbundet Unionens webbplats.

²¹ (Trafikanalys 2020b, c, d, e)

²² Stockholms Hamnar, Hutchison Ports Stockholm, Mälarhus Hamnar och Wallenius Marine har utvecklat ett samarbete för att starta Mälarpendeln – inlandssjöfart mellan Stockholm Norvik Hamn och de strategiskt placerade Mälarhusarna i Västerås och Köping.

Sökningar på Retrievers mediearkiv från den 1 april till den 22 oktober 2020 gav två träffar på sökorden "nationella godstransportstrategin" och tre träffar på "nationella godstransportrådet". Den första artikeln var "Hur många hamnar behöver Sverige?" i Sjöfartstidningen den 22 maj, där infrastrukturministern svarar på frågan huruvida Sverige bör ha en särskild hamnstrategi. Den andra träffen var ett pressmeddelande om Mälarpendeln, som också återfanns i sökningarna på Google.

Sökordet "nationella godstransportrådet" hos Retriever gav tre träffar. Transportnytt publicerade debattartikeln "Brist på underhåll är kapitalförstöring" skriven av Karolina Boholm, som är transportdirektör på Skogsindustrierna och medlem i nationella godstransportrådet. Godstransportstrategin nämndes dock inte i debattartikeln.

Den andra träffen är en artikel i Folkbladet Östergötland och handlade om inrättandet av ett regionalt godstransportråd i Östergötland. Varken nationella godstransportstrategin- eller -rådet omnämndes i artikeln. Den tredje träffen var en debattartikel av Per Bondemark, vd för Maserfrakt och medlem i nationella godstransportrådet, i tidningen Transportnytt. Artikeln handlade om vägar till att nå ökad hållbarhet inom transportsektorn, men inte heller där nämndes strategin eller godstransportrådet. Artikeln dök upp i sökningen, precis som med debattartikeln med Karolina Boholm, på grund av Per Bondemarks roll som rådsmedlem.

Flest träffar gav sökorden med kombinationen "effektiva", "hållbara" och "kapacitetsstarka". En träff, som också nämner godstransportstrategin, var en debattartikel i Kvällsposten den 1 juli, som handlade om framtida Öresundsförbindelser. Övriga träffar där strategin omnämns berörde offentliga underlag eller myndighetsrapporter som exempelvis Karlskronas samrådshandling för Översiktsplan 2050, Stockholm-Mälardalens regionens godsstrategi, Trafikverkets Utvecklingsplan för transportekonomi och kapacitetsanalys, men också två betänkanden från Trafikutskottet.

Övriga träffar handlade främst om regionala transportplaner, regionala godsstrategier och debattartiklar om godstransporter. I dessa sökträffar, trots antalet och de närliggande frågorna i artiklarna, nämndes den nationella godstransportstrategin inte alls.

Samma sökord användes på Retrievers mediearkiv med ett stort antal träffar som resultat. De flesta artiklarna handlade om övergång från godstransporter på väg till sjöfart och järnväg, om elektrifiering av tung trafik och om en hållbar och effektiv godstransportsektor, men inte heller där nämns den nationella godstransportstrategin någonstans i artiklarna.

Sökningar på Twitter gav få träffar och var så kallade tweets från några av godstransportrådets möten, men också några länkar till pressmeddelanden kopplat till strategin, som delats av Regeringskansliet själva.

6 Tidigare samverkan inom godstransportsektorn

År 2007 tillsatte regeringen ett Logistikforum med syftet att forumet skulle vara en plats för utbyte av erfarenheter, synpunkter och råd mellan intressenter på logistikområdet. Dåvarande infrastrukturminister Åsa Torstensson blev ordförande för Logistikforum och utsåg övriga ledamöter.²³ Under 2007-2008 ansvarade VTI (Statens väg- och transportforskningsinstitut) för ett sekretariat som skulle stötta Logistikforum. År 2008-2010 ersattes sekretariatet på VTI med en tjänst på näringsdepartementet. Under andra halvan av 2009 var Sverige ordförande i Europeiska rådet och fram till dess fanns en tydlig koppling mellan Logistikforum och Sveriges prioriteringar gällande EU-arbetet. Konsultföretaget WSP tog 2011 över sekretariatsfunktionen. Efter WSP fick Trafikanalys uppgiften att vara sekretariat till Logistikforum och ansvarade för forumets webbplats.²⁴ Logistikforum lades ner 2015 på grund av att dåvarande infrastrukturminister Anna Johansson upplevde att rollen som ordförande i Logistikforum kunde innebära formella svårigheter, vilket enligt medieuppgifter beklagades av branschen.²⁵

I utvärderingen av Logistikforum framkom att den största svagheten i forumets arbete var olika bilder hos ledamöterna och i Regeringskansliet gällande forumets roll och vad det förväntades göra. Tjänstepersoner på Regeringskansliet uppfattade det som att ledamöterna ibland ville vara en del av beslutsprocessen inom Regeringskansliet, snarare än att ha en rådgivande roll.²⁶ Till styrkorna räknades att politiken gavs bättre och djupare insikt i frågor, samtidigt som att den trafikslagsövergripande sammansättningen innebar att frågor belystes från flera håll. Detta bedömdes också ge ökad förståelse hos näringslivsföreträdarna för politikens förutsättningar. Ytterligare en positiv effekt av forumet var att i ett förtroendefullt sammanhang kunna lyfta fram och pröva idéer och förslag, samt att frågor lyftes, som annars kanske inte skulle hanterats av regeringen, så som citylogistik.²⁷

Trots gemensamma rapporter, egen webbplats och ett öppet möte per år konstaterar utvärderingen att Logistikforum inte var så känt, inte ens i branschen. Men detta ska, enligt utvärderingen, inte nödvändigtvis ses som ett problem, då det är gods och logistikfrågor som bör lyftas fram, inte Logistikforum i sig.

Logistikforum fungerade, enligt utvärderingen, som bäst när det fanns något att samlas kring och ett tydligt uppdrag, exempelvis arbetet kring Sveriges ordförandeskap i Europeiska rådet. Men även arbetsgrupperna lyfts fram som viktiga, liksom två gemensamma rapporter.²⁸

²³ (MyNewsDesk 2007)

²⁴ (Logistikforum 2012)

²⁵ (Transportnytt 2015) (Transportnet 2015)

²⁶ (Logistikforum 2012)

²⁷ (Logistikforum 2012)

²⁸ (Logistikforum 2012)

7 Godstransportstrategin i en internationell kontext

Tyskland och Nederländerna har i likhet med Sverige, men till skillnad från Danmark och Finland, strategiska dokument särskilt inriktade på godstransporter. Samtliga länder har mål kopplat till minskade växthusgasutsläpp eller ökad andel förnybara drivmedel, även om det i Finland främst är sjöfarten som är inkluderad. Nederländerna och Tyskland har också mål kopplade till innovation och konkurrenskraft till skillnad från Danmark och Finland, där det pågår arbete med nya mål.²⁹

Tabell 7.1. Jämförelse av likheter och skillnader mellan den svenska godstransportstrategin och mål för godstransporter i Tyskland, Danmark, Nederländerna och Finland.

	<i>Finns mål för gods-transporter?</i>	<i>Inkluderar målen miljö?</i>	<i>Inkluderar målen innovation?</i>	<i>Inkluderar målen konkurrenskraft?</i>	<i>Finns det en godstransportstrategi liknande den i Sverige?</i>
Danmark	Finns mål för transporter, men ej specifikt för gods. Håller på att utvecklas.	Finns mål för andel förnybart i transportsektorn.	Nya mål håller på att tas fram. Oklart om dessa inkluderar innovation.	Nya mål håller på att tas fram. Oklart om dessa inkluderar konkurrenskraft.	Nej.
Nederländerna	Ja.	Målen är med fokus på minskade utsläpp av växthusgaser.	Ja, exempelvis inom digitalisering och elektrifiering.	Ja. Exempelvis med fokus på att åtgärda flaskhalsar, överflyttning samt fokus på prioriterade korridorer för godstransporter.	Ja, finns en föreslagen godstransportagenda med policys för godstransporter.
Finland	Finns mål för transporter, men ej specifikt för gods. Håller på att utvecklas.	Kommande mål förväntas inkludera miljö. Finns idag även inom sjöfarten.	Nya mål håller på att tas fram. Oklart om dessa inkluderar innovation.	Nya mål håller på att tas fram. Oklart om dessa kommer inkludera konkurrenskraft.	Håller på att tas fram. Ska gälla för åren 2020 till 2031.
Tyskland	Ja, finns en handlingsplan.	Ja, bl.a. finns mål till 2030 om minskning av växthusgasutsläpp med 40–42 % från hela transportsektorn.	Ja, bl.a. kopplat till elvägar samt vätgas för transporter.	Ja, bl.a. kopplat till attraktivt centrum för logistik.	Ja, den kallas Master plan freight transport and logistics. Kompletteras med flertalet action plans.

²⁹ (IVL 2019)

Tysklands godstransportpolicy strävar efter effektivitet

Tysklands godstransportpolicy *Masterplan freight transport and logistics* strävar mot att hantera den drastiska ökningen av godstrafik på grund av ökad globalisering och som helhet göra transportsystemet mer effektivt. Strategin syftar också till att minska koldioxidutsläppen. I likhet med svenska godstransportstrategin är den tyska strategin inriktad mot att flytta mer trafik till järnvägar och inre vattenvägar och mer miljö- och klimatvänliga, tysta och säkra godstransporter.

Särskilda "Masterplans", eller strategier för godstransporter på järnväg och inre vattenvägar, är viktiga för att både öka godstransporternas kapacitet och effektivitet, men också en viktig del för att nå landets klimatmål. Det finns satta klimatmål för transportsektorn, men Tyskland saknar en detaljerad färdplan för klimatomställningen. Detta gäller för alla trafikslag – väg, järnväg, sjöfart och flyg. Tyskland har, precis som Sverige, tagit fram piloter för elmotorvägar och bränsleceller och bränslen som produceras med vätgasteknik, vilket förväntas spela en viktig roll i framtida godstransporter.³⁰

Nederländernas transportagenda fokuserar på digitala, hållbara och effektiva transporter, stadslogistik och godskorridorer

Nederländernas transportagenda omfattar fyra prioriterade teman: digitala transporter, hållbara godstransporter och logistik, hållbar och effektiv stadslogistik samt integrerade godskorridorer. Varje tema har ett antal mål kopplade till sig. Fokus är att skapa ett robust, effektivt och hållbart transportsystem, vilket liknar Sveriges intentioner med godstransportstrategin. Inom digitala transporter vill Nederländerna verka för genomförande av så kallade "Single Window" samt skapa rättsliga ramar för papperslösa transporter.

Vidare föreslås en rad insatser för att stärka logistiken genom offentligt-privat samarbete, innovationer och insamling av stora mängder data för smartare logistik. Det finns flera likheter mellan den svenska godstransportstrategin och Nederländernas transportagenda, exempelvis vad det gäller förenklad rapportering och smidiga gränstransporter. Liksom Sverige strävar Nederländerna efter en överflyttning av godstransporter från väg till järnväg och inlandssjöfart.³¹

Finland och Danmark har tidigare haft särskilda samverkansforum

Enligt IVL så förberedde Transport- och kommunikationsministeriet Finlands första nationella transportsystemplan under år 2019. Planen kommer att gälla för alla transportslag och utgöra grunden för hela Finlands transportnät inklusive transporttjänster. Programmet kommer gälla under 12 år och innehålla åtgärder som genomförs av staten och kommunerna. Programmet kommer också innehålla ett statligt finansieringsprogram. 2019 var ännu inga mål för gods-transportsektorn formulerade, men de övergripande målen är ett socialt hållbart och regionalt balanserat transportsystem som ska trygga smidiga transporter för både människor och företag i hela Finland och samtidigt begränsa klimatpåverkan.

En utmaning som redan nu kan identifieras är finansiering av transportinfrastrukturen. De viktigaste förändringarna inom den kommande godstransportpolicyn är att utöka vikt och längd för tunga lastbilar samt skattereduktion för biobränslen. Inom det nationella tillväxtprogrammet vill Finland främja transportsektorns affärsdrivna tillväxt genom ett samarbete mellan den offentliga och privata sektorn. Åtgärderna under tillväxtprogrammet avser en kombination av

³⁰ (IVL 2019)

³¹ (IVL 2019)

lagstiftning, proaktiv forskning och åtgärder kopplade till kompetenser och expertis. Finland satsar även på en digitalisering av godstransportsektorn genom en rad projekt. Corridor as a Service (CaaS) är ett projekt där syftet är att förbättra logistiken med hjälp av digitala tjänster. Bland annat genom att förändra licenser för gods- och persontransporter, i syfte att förenkla för aktörer att gå in på både gods- och persontransportmarknaden, att öka mobilitet som en tjänst för både gods- och persontransporter samt att öppna upp insamlingen av data.³²

Finland har tidigare haft ett logistikforum. Det bildades år 2006. I maj 2008 tillsatte Kommunikationsministeriet ett nytt logistikforum. Dess uppgift var bland annat att styra beredningen av en logistikstrategi samt ett näringspolitiskt program som omfattade alla transportslag. Målsättningen var att förbättra Finlands logistiska konkurrenskraft och att sänka näringslivets kostnader för logistiken i hela landet. Forumet skulle följa upp EU:s logistikpolitik och verka för att minska det logistiska systemets klimatpåverkan. Dessutom hade det i uppdrag att främja logistikmarknadens funktion och främja forskningen på området.³³

Forumet utlovade rundabordsdiskussioner om till exempel Finlands konkurrenskraft, prissättningen i transportsektorn, flaskhalsar i logistiken, regelverkets effekt, intelligent trafik och frågor om kör- och vilotider. Ordförande för forumet var en överdirektör från Kommunikationsministeriet. I juni 2010 överlämnade det finska Logistikforum sin framtidsvision till Kommunikationsministeriet. Det skulle användas som underlag till den transportpolitiska strategin som ministeriet skulle ta fram. Forumet var tidsbegränsat till juni 2011. Sedan dess finns inte Logistikforum kvar som det var i sin ursprungliga form. Efter det har Finland använt sig av utredningsgrupper med representanter från näringsliv och akademi.³⁴

Det strategiska målet för *Danmark* är att ha ett transportsystem som löser samhällets behov på ett effektivt, konkurrenskraftigt, säkert och miljövänligt sätt. Danmark har inga specifika mål för godssektorn, men ett generellt mål om att andelen förnybar energi i transportsektorn ska vara minst 10 procent 2020. Vilket enligt tidigare prognoser inte kommer nås med befintliga styrmedel. Danska regeringen arbetar med en ny politik för gröna transportåtgärder, men det är i dagsläget inte känt vad denna plan kommer att innehålla.³⁵

I *Danmark* har Transport – och Energiministeriet tidigare haft en Godstankesmedja, Godstransporten tänketank, där det ingick företrädare från alla transportslag, olika led i transportkedjan och transportköpare. Vägtransporter var utgångspunkten för rådet, men andra transportslag kommer också in.

De första fyra initiativen var,

- bättre användning av infrastruktur (godsdistribution utanför rusningstid),
- förbättrad utbildning,
- förstärkta insatser för att minska de administrativa bördorna, samt
- gröna transporter.³⁶

³² (IVL 2019)

³³ (Logistikforum 2012)

³⁴ (Logistikforum 2012)

³⁵ (IVL 2019)

³⁶ (Logistikforum 2012)

Klimat och konkurrenskraft är gemensamma nämnare

Utifrån dessa fallstudier kan vi konstatera att klimatfrågan är betydelsefull i samtliga studerade länder - mål finns för minskade växthusgasutsläpp från transporter. Målen är dock inte alltid nedbrutna till mål om minskade växthusgasutsläpp specifikt för godstransporter. Mål kopplat till innovation inom transportområdet finns exempelvis vad gäller digitalisering och elektrifiering för Nederländerna samt för elvägar och vätgas för Tyskland.

Tyskland har mål om att utgöra ett attraktivt centrum för logistik och Nederländerna fokuserar bland annat på prioriterade korridorer för godstransporter. Det visar att transportområdet också är förknippat med konkurrenskraft. Utifrån att flera av de studerade länderna har liknande prioriteringar som den svenska godstransportstrategin bedömer vi att det kan stödja Sverige i genomförandet av den svenska godstransportstrategin. Exempelvis gynnas Sverige av att flera länder satsar på innovation och utveckling av elektrifiering och elvägar, på så sätt kan utvecklingen gå fortare fram.³⁷

³⁷ (IVL 2019)

8 Styrning på europeisk nivå påverkar den svenska godstransportstrategin

EU-kommissionens Vitbok "Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde - ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem" från 2011 har präglat den europeiska policyutvecklingen på godstransportområdet det senaste decenniet. Vitboken kännetecknas av fyra breda insatsområden: inre marknad, innovation, infrastruktur och internationella aspekter, i kombination med visionen om ett konkurrenskraftigt och hållbart transportsystem. En uppföljning 2016 av den europeiska strategin visar att framtida utmaningar särskilt handlar om klimatsmarta transporter, fortsätta bygga samman Europas transportinfrastrukturnätverk, verka för en innovativ transportsektor och säkerställa överkomliga priser samt tillförlitlighet och tillgänglighet. EU-kommissionen publicerade 2019 en Green Deal och en klimatlag som ska bidra till att EU blir klimatneutralt 2050, vilket också kommer påverka godstransporternas omställning mot fossilfrihet.³⁸

Gemensamma mål och problembilder

Mål och problembilder i den svenska godstransportstrategin liknar i mångt och mycket EU:s problembild och mål för den europeiska godstransportpolitiken, som bland annat uttryckts i EU-kommissionens Vitbok. I den svenska godstransportstrategin lyfts gröna och digitala godsstråk, där Sverige ska vara i framkant med implementering av olika tekniker såsom elvägar, digitalt sammankopplade fordonståg (s.k. platooning) och att det ska finnas tillgång till förnybara drivmedel. Ett hållbart och intelligent (uppkopplat) transportsystem är också en målsättning inom EU och kommissionen har lyft att framförallt automatisering och digitalisering behöver införas på ett samordnat sätt för att möjliggöra ett sammanbyggt och samordnat system för alla trafikslag (Europeiska Revisionsrätten 2018). Även målsättningar kring överflyttning från väg till järnväg och sjöfart är uttryckta både inom Vitboken och godstransportstrategin.³⁹

Hållbarhet och klimatfrågan lyfts upp i Green Deal, vilket ytterligare stärker en gemensam riktning mot en fossilfri transportsektor. Inom EU har det visat sig att det främst pågår forskningsprojekt som syftar till att stärka trafikslagets konkurrenskraft genom exempelvis effektiviseringsåtgärder. Om vi ser på teknikutvecklingen de närmsta åren, kring specifikt bränslen och drivmedel, är det olika biobränslen och elektrifiering som dominerar för väg, sjöfart och flyg. Inom järnvägen är det främst vätgas som lyfts fram som alternativ till dieseldrivna lok. Inom den svenska godstransportstrategin nämns specifikt för elektrifiering; elvägar, en ökning av antal fartyg som ansluter sig till landström vid kaj samt batteriutveckling för fartyg. Automation är vidare ett teknikområde som utvecklas. Högre automatiseringsnivå, såsom självkörande fordon och fartyg, bedöms vara närmast i stånd för väg och sjöfart vad gäller godstransporter. Flyg har en hög automatiseringsgrad redan idag. För järnväg är det

³⁸ (IVL 2019)

³⁹ (IVL 2019)

främst inom persontransporter i stadstrafik som självkörande tåg används idag, och ett mindre fokus på forskning på godssidan.⁴⁰

Genomförandet beroende av EU-lagstiftning

Flera fall av EU-gemensam lagstiftning kan komma att förenkla genomförandet av den svenska godstransportstrategin. Dels handlar det om mer likvärdiga regler inom vägtransportområdet med Clean Mobility Package – som verkar för bland annat gemensamma kör- och vilotider, cabotageregler samt tillståndskrav och bestämmelser för utstationerandet av förare. När dessa regeländringar är genomförda på EU-nivå, och dess regelefterlevnad kan säkras nationellt, förbättras de svenska möjligheterna att genomföra godstransportstrategin. Svårigheter kan återstå kring frågor där EU:s regler för till exempel cabotage och utstationering upplevs som kryphål som kan försämra arbetet för goda arbetsvillkor bland godstransportarbetare i Sverige. Problem kan även finnas i regelefterlevnaden. Det har sin bakgrund i att EU-perspektivet bygger på principerna om fri rörlighet av arbetskraft och formell konkurrensneutralitet mellan åkerier i Sverige och andra EU-länder.⁴¹

EU verkar för regelförändringar för järnvägen för att harmonisera nationella regler. Det handlar främst om direktiv rörande säkerhet, driftskompatibilitet och behörighetsprövning av lokförare. Andra regelförändringar rör fortsatt marknadsanpassning av tågtrafiken och harmonisering av tekniska standarder, däribland signalsystemet ERTMS. En ökad harmonisering av regler inom tågtrafiken i EU kan öka tågens attraktionskraft för godstransporter och bör i huvudsak underlätta för den svenska godsstrategins mål om minskade inträdes hinder. Stora teknikskiften som signalsystemet ERTMS innebär samtidigt investeringar och driftstörningar innan de är på plats, vilket kan dra resurser från andra behov inom järnvägen som är viktiga för godstrafiken. Även andra EU-regler kan vara kostnadsdrivande. Med förordning 1304/2014/EU vill EU-kommissionen minska bullret från godsvagnar i hela Europa. I nordiskt vinterklimat kan kompositbromsblockens bromsverkan utebli eller minska i vissa vädertyper. Det är i grunden ett säkerhetsproblem, vilket kommer leda till hastighetsminskningar. Trafikverket har beräknat att den sänkta hastigheten skulle leda till en samhällsekonomisk kostnad på 1,5 miljarder kronor.⁴² Det så kallade Eurovinjettdirektivet syftar till konkurrensneutralitet och omfattar vägtullar (avståndsbaserade avgifter) och vägavgifter (tidsbaserad avgift) för tunga godsfordon. Direktivets tillämpning är under utredning för att öppna för att avgifterna behöver bli avståndsbaserade från och med 2023. Kommer förslaget framåt påverkar det utformningen av en vägsnitage- eller kilometerskatt i Sverige.⁴³

Den nationella godstransportstrategin omfattar insatser för en övergång till fossilfria transporter. Viktiga reformer är bland annat bränslebytet/reduktionsplikten, stöd till innovationskluster för etanol och för flytande biogas, samt att på andra sätt stödja svensk produktion av biodrivmedel för tunga transporter. De svenska klimatmålen är för transportsektorn mer ambitiösa än EU:s och den svenska tillgången till biomassa som används för energiändamål är avsevärt högre än i merparten av EU-länderna, vilket gör att EU-reglerna utgår från delvis andra förhållanden än de svenska. Särskilda svenska krav på drivmedel och fordon måste harmonisera med EU:s lagstiftning för att inte motverka en fungerande gemensam EU-marknad. Svenska statliga åtgärder får inte heller snedvrیدا konkurrensen på EU:s marknad genom att gynna vissa företag eller viss produktion.⁴⁴

⁴⁰ (IVL 2019)

⁴¹ (IVL 2019)

⁴² (IVL 2019)

⁴³ (IVL 2019)

⁴⁴ (IVL 2019)

9 Diskussion

I denna PM har Trafikanalys analyserat arbetet med och mottagandet av strategin ur flera perspektiv. Här ingår en teoretisk bakgrund om hur strategistyrning kan vara ett komplement till traditionell styrning, intervju- och enkätstudier om godsaktörernas anpassning till strategin, en enkät till medlemmarna i det nationella godstransportrådet, samt en medieanalys.

Arbetet inom EU påverkar genomförandet av godstransportstrategin

Trafikanalys internationella utblick och analys visar att målsättningarna i den nationella godstransportstrategin överensstämmer i stora delar med målsättningarna i andra länders transportstrategier. Det innebär fokus på klimat och konkurrenskraft, men också på hållbarhet, effektivitet, överflyttningar till mer önskvärda trafikslag och digitalisering.

Den gemensamma styrningen av transportpolitiken, som utvecklas på europeisk nivå, kommer därför att påverka utvecklingen i Sverige i den nationella godstransportstrategins riktning. Flera exempel finns på sådan utveckling av den EU-gemensamma lagstiftningen, till exempel genom regelförändringar och harmoniseringar på väg- och järnvägsområdet.

Även om få europeiska länder har en samlad strategi på godstransportområdet så som Sverige har, delar EU-länderna i mångt och mycket samma utmaningar på godstransportområdet och har ofta liknande prioriteringar inom klimat, elektrifiering, innovation och digitalisering. Sveriges belägenhet och villkor både främjas och hindras av EU:s regelverk beroende på vilka områden som avses, vilket påverkar genomförandet av den nationella godstransportstrategin.

Strategistyrning kan vara ett kraftfullt verktyg

Att använda sig av informella styrmedel såsom strategistyrning kan vara ett kraftfullt verktyg när det gäller att skapa legitimitet och långsiktighet för en fråga. Våra undersökningar visar att den informella styrningen genom godstransportstrategin delvis har fungerat. Vår återkommande intervju- och enkätstudie om godsaktörernas anpassning visar att strategin har branschens stöd. Ett stöd som också har vuxit över tid. Enligt respondenterna är strategins målsättningar och utpekade insatser i linje med behoven de ser på godstransportområdet. Den bilden fick vi även i våra samtal med ledamöterna i den nationella godstransportstrategin.

Ökande efterfrågan på genomförande

Samtidigt som strategin upplevs som viktig har strategin inte i någon större utsträckning bidragit till förändringar i aktörernas verksamheter. Drivkrafterna bakom planerade förändringar har istället att göra med förbättringsarbete inom ramen för ordinarie verksamhet, med stark koppling till rådande kundkrav och marknadsförutsättningar. Det finns tongångar från undersökningen som pekar på ett upplevt handlingsunderskott, där flera menar att många insatser i strategin inte genomförts eller att de inte ser några effekter av genomförda insatser. Underlaget visar också att den optimism över att strategin tagits fram som fanns i den första enkät- och intervjustudien, delvis förbyts till en efterlysning av handlingsplan och tydligt utpekade ansvar för genomförandet av strategin.

Att samlas kring gemensamma och konkreta handlingsplaner har på senare år blivit ett vanligare arbetssätt. Ett exempel är hur olika branscher samlat sig kring ett initiativ från Fossilfritt Sverige och upprättat "Färdplaner för fossilfri konkurrenskraft".⁴⁵ För närvarande finns ett drygt 20-tal gemensamt antagna handlingsplaner med konkreta aktiviteter och målsättningar för olika branscher. Engagemanget kring dessa kan vara en förebild som ligger bakom önskemålen om mer konkreta handlingsplaner för godstransporternas utveckling.

Andra synpunkter från studierna är att insatserna inte i tillräckligt stor utsträckning adresserar förändringar på godstransportmarknaderna. Detta stämmer till viss del med Trafikanalys uppföljning av insatser i mars 2020, som visar att genomförda insatser främst är kopplade till utredningar och forskningsanslag, insatser som inte väntas ge mätbara effekter på godstransportmarknaden på kort sikt.⁴⁶

Viktigt att tala om samverkan

Trafikanalys har i intervjuer och enkät följt och beskrivit arbetet i det nationella godstransportrådet och hur dess medlemmar upplevt samverkansprocessen. Initialt var rådet positivt till en långsiktig strategi på godstransportområdet. De upplevde också en positiv anda på rådets möten och att föredragen som hållits var intressanta och relevanta. Däremot ansåg flera ledamöter att mötena ditintills i för stor utsträckning präglats av information och för lite av diskussion och att inte rådet användes på det sätt de förväntat sig. Flera ledamöter gav också uttryck för att processen för sammanträdena upplevdes som oklar, inte minst deras rådgivande roll och deras möjlighet att påverka agendan för sammanträdena. Upplevelser som till viss del även präglade samverkansprocesserna inom det tidigare Logistikforum.

Även om flera rådsmedlemmar inte tyckte rådets sammanträden ditintills lett till så mycket, ansåg man att rådet under 2019 blivit mer aktivt och att workshops och diskussioner planerats inför år 2020. En genomgång av dagordningar för 2020 bekräftar den bilden. Trafikanalys enkät till rådet hösten 2020 visar dock att även om flera saker förbättrats något så kvarstår alltså merparten av rådets synpunkter från 2019.

Forskning om samverkansprocesser visar att det är viktigt att undanröja hinder för samverkan. En av de viktigaste insatserna för att undanröja sådana hinder är att prata om roller och ansvar, något som enligt Trafikanalys enkät inte skett i någon större utsträckning inom rådet. Synpunkterna från godstransportrådets ledamöter illustrerar utmaningen med informella styrformer såsom strategistyrning eller styrning genom samverkan.

Svagt genomslag i media kan påverka genomförandet

Strategins mediagenomslag var stort initialt, men minskade snabbt. Vår senaste analys visar att strategin idag är näst intill osynlig i media, även om strategin omnämns i några debattartiklar.

Att en strategi förekommer frekvent i media är ingen garant för en framgångsrik strategistyrning. Det innebär heller inte att samverkan inom exempelvis godstransportrådet nödvändigtvis skulle gå bättre med starkare mediegenomslag. Samtidigt finns det aspekter av en svag förekomst i media som bör beaktas. Regeringen betonar vikten av att alla godsaktörer, inte bara medlemmarna i godstransportrådet, tar ansvar och samverkar i enlighet med syftet i strategin. För att samverka kring och stödja strategin krävs kännedom om den och vad den leder till, även utanför transportmyndigheterna och det nationella godstransportrådet.

⁴⁵ <http://fossilfritt-sverige.se/fardplaner-for-fossilfri-konkurrenskraft/>

⁴⁶ (Trafikanalys 2020a)

Det kan finnas ett negativt signalvärde i att strategin sällan omnämns i media, vilket väcker en rad frågor. I vår medieanalys återkommer artiklar som tar upp centrala områden och insatser som finns utpekade i strategin, men trots det kopplas de sällan eller aldrig ihop med strategin i artiklarna. Är inte strategin intressant för media i allmänhet och transportsektorns tidskrifter och webbplatser i synnerhet? Om så, beror det på att den inte uppfattas som relevant? Har media i allmänhet och transporttidskrifter i synnerhet bara glömt bort att skriva om strategin? Eller beror det på det faktum att så få godsaktörer jobbar med strategin som ledstjärna, att det sällan eller aldrig får genomslag i artiklar och på webbplatser? Trafikanalys har även observerat att strategin väldigt sällan nämns i rapporter från de övriga transportmyndigheterna. Allt detta ställer frågan på sin spets – om strategin alltför sällan förekommer i media och i transportmyndigheternas rapporteringar, och därmed inte bara verkar vara okänd utan också har svårt att nå ut till viktiga aktörer, påverkar inte det möjligheten att genom dialog och samverkan driva strategins insatser och syften framåt? Finns det en risk att strategin i slutänden endast blir ett dokument för regeringen själv?

Det framtida arbetet med genomförandet

Många aktiviteter inom ramen för strategin pågår men har inte kommunicerats tillräckligt tydligt under strategins flagg. Trafikanalys anser därför att det är av stor vikt att genomförandet av strategin fortsätter i oförminskad takt. Inte minst inom områden som tydligare påverkar gods-transportmarknaden och målområdet effektiva godstransporter, där Trafikanalys observerat en relativt svag utveckling. Lika viktigt är att tydligt kommunicera genomförandet av insatser utifrån vilka "nyttor" det skapar för godstransportbranschens aktörer.

Ett sätt att öka takten i genomförandet av strategin är att fokusera på särskilt, för strategin, viktiga områden. Att med ett fokuserat tillvägagångssätt nyttja godstransportrådet, såväl som transportmyndigheterna, för en fråga, kan öka möjligheterna för verkningfulla åtgärder och skapa det politiska klimat som behövs för att driva utvecklingen framåt. Konkret innebär detta arbete inom analys, kommunikation, framtagande av styrmedel/regelverk och förslag till beslut, som gör att förutsättningarna på det utpekade området förändras mot mer effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter.

Ett fokusområde skulle, i likhet med Logistikforums särskilda fokus på EU-ordförandeskapet, kunna innebära tydligare roller och uppgifter för nationella godstransportrådet. En tydlig kommunikation kring genomförandet av ett sådant fokusområde kan också medvetandegöra godstransportbranschens aktörer och på så sätt påverka deras planerade förändringar i strategins riktning.

10 Referenser

- Danermark, B. och Kullberg, C. (1999). Samverkan, välfärdsstatens nya arbetsform. Lund.
- IVL (2019). Internationell omvärlds- och nulägesanalys för godstransporter.
- Logistikforum (2012). Regeringens Logistikforum; Verksamhet och effekter 2007-2012.
- MyNewsDesk. (2007). Regeringen inrättar ett Logistikforum. Nedladdad 2020-05-13, www.mynewsdesk.com/se/pressreleases/regeringen-inraettar-ett-logistikforum-150350.
- Regeringen (2018). Uppdrag att följa upp och utvärdera arbetet med att genomföra den nationella godstransportstrategin.
- Regeringen. (2020). Nationell godstransportstrategi. Nedladdad 2020-03-09, www.regeringen.se/regeringens-politik/nationell-godstransportstrategi/.
- Regeringskansliet (2018). Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter - en nationell godstransportstrategi. N2018.21. www.regeringen.se/49f291/contentassets/5e79349b796548f7977cbfd1c246a694/effektiva-kapacitetsstarka-och-hallbara-godstransporter--en-nationell-godstransportstrategi.
- Statskontoret (2014). Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?
- Statskontoret (2018). Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?
- Statskontoret (2019). Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.
- Trafikanalys (2020a). Nationella godstransportstrategin - uppföljning 2020. www.trafa.se/globalassets/rapporter/2020/rapport-2020_3-nationella-godstransportstrategin---uppfoljning-2020.pdf.
- Trafikanalys (2020b). PM 2020:9 Dialog, kunskapsutbyte och samverkan – om genomförandet av den nationella godstransportstrategin.
- Trafikanalys (2020c). PM 2020:10 Innovation, utbildning och forskning på godstransportområdet – indikatorer för benchmarking av nationella godstransportstrategin.
- Trafikanalys (2020d). PM 2020:12 Effektivitet och konkurrenskraft i godstransportsystemet – indikatorer för benchmarking av nationella godstransportstrategin.
- Trafikanalys (2020e). Rapport 2020:16 Nationella godstransportstrategin–halvtidsutvärdering 2020.
- Trafikverket. (2019). Pia Berglund ny samordnare för inrikes sjöfart. Nedladdad 2020-05-05, www.trafikverket.se/om-oss/nyheter/Nationellt/2019-01/a-berglund-ny-samordnare-for-inrikes-sjofart/.
- Transportnet. (2015). Näringslivet kritiserar nedläggningen av Logistikforum. www.transportnet.se/article/view/493929/naringslivet_kritiserar_nedlaggning_av_logistikforum.
- Transportnytt. (2015). Formella svårigheter innebar slutet för Logistikforum. Nedladdad 2020-05-13, 2020, <https://transportnytt.se/nyheter/formella-svarigheter-innebar-slutet-for-logistikforum>.

Vinnova (2015). Nätverksstyrning av transportinnovation. VR 2015:07.

WSP (2020a). Delutvärdering av arbetet med den nationella godstransportstrategin.

WSP (2020b). Delutvärdering av arbetet med den nationella godstransportstrategin År 2.

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.